

青浦区人民政府办公室文件

青府办发〔2023〕35号

上海市青浦区人民政府办公室关于印发 《上海市青浦区农村集体经营性建设用地入市 试点推进方案》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各委、办、局，各有关单位：

经区政府同意，现将《上海市青浦区农村集体经营性建设用地入市试点推进方案》印发给你们，请认真按照执行。

2023年6月21日

上海市青浦区农村集体经营性建设用地入市试点推进方案

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》（厅字〔2022〕34号）的文件精神和有关决策部署，统筹推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，上海市青浦区作为入市试点地区之一，结合本区实际，制定入市试点工作的具体推进方案。

一、试点总体要求

按照自然资源部《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（自然资办函〔2023〕364号）和《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（以下简称《试点工作方案》）的试点工作要求，稳妥有序推进入市试点工作。

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，以健全城乡融合发展的体制机制和政策体系为目标，畅通城乡要素流动，以同地、同价、同权、同责为导向，落实农村集体经营性建设用地权能，健全城乡统一的建设用地市场，建立流转顺畅、收益共享、监管有力的农村集体经营性建设用地入市制度。

按照“守底线、划区域、定范围、有计划”的要求，加强国土空间规划总体统筹，合理确定入市范围，依法控制用地规模，规

范市场交易秩序，统筹平衡收益分配，保护交易主体权利，审慎稳妥推进本区农村集体经营性建设用地入市，激活农村土地要素，提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴。

（二）试点原则

坚持守住底线红线。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。完善集体土地所有权实现形式，切实尊重农民意愿，落实民主决策程序，保障过程公开透明，严禁损害农民合法权益。强化风险防范意识，做好风险评估和应对预案，审慎稳妥推进。

坚持规划引领和用途管制。按照国土空间规划目标、空间引导和管控要求开发利用农村集体经营性建设用地，把握好农村集体经营性建设用地入市和征地关系，统筹区域区位、生产生活、经营性和公益性用途，合理确定入市范围、用地类型和产业业态，服务乡村振兴战略，促进国土空间规划实施。严格国土空间用途管制要求，严格按照规划许可使用土地。

坚持同地同价同权同责。在符合规划、用途管制、依据集体土地基准地价和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同价同权同责，在城乡统一的建设用地市场中交易，适用相同规则，接受市场监管，同等进入土地二级市场。保护保障农民集体和市场主体权益，加强入市土地的权益保护机制。

坚持节约集约利用土地。摸清农村集体建设用地底数，按照

盘活存量、优化结构、完善功能、节约集约的原则，有序实施集体经营性建设用地入市，深入推进全域土地综合整治和低效建设用地减量化等工作，盘活农村存量建设用地空间资源，合理布局各类用途土地，推进基本公共服务均等化，支持农村一二三产业融合发展。加强村庄设计品质，促进农村集体建设用地高质量利用。

（三）试点目标

建立“同权同价、流转顺畅、收益共享”的农村集体经营性建设用地入市制度，探索形成可复制可推广的农村集体经营性建设用地入市路径。

二、试点范围和条件

（一）适用范围

应优先选择城镇开发边界外农村地区作为集体经营性建设用地入市区域。城镇开发边界内无法实施成片开发的地区也可结合实际情况开展集体经营性建设用地入市。

（二）入市条件

入市地块应无权属争议，并经依法登记，未被司法机关、行政机关等部门限制土地权利，且符合产业准入、功能定位和生态环境保护要求，地上建筑物、其他附着物产权补偿已经处理完毕的集体经营性建设用地。入市一般应具备必要的通路、通水、通电、土地平整等前期开发建设条件，集体经营性建设用地使用权交易双方对前期开发建设条件另有约定的除外。

（三）入市类型

入市类型为符合入市条件的工业、商业、办公等集体经营性建设用地（商品住宅除外）。重点面向本区实施乡村振兴战略的需要，推进农村一二三产业融合发展，发挥经济、生态、美学“三个价值”，直接服务产地农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、乡村旅游、创意研发办公、康养、医疗卫生、文化教育、保障性租赁住房等功能用途项目，严格禁止入市土地用于建设商品住房。

三、试点主要内容

（一）制定试点配套文件

按照自然资源部和上海市试点工作方案要求，制定包括入市管理办法、入市收益分配、入市土地使用权抵押贷款、农村土地民主管理、集体资产监督管理等五个方面的制度性文件。

（二）以国土资源调查为底版，建立储备项目库

以国土资源调查为底版，实施“一张图”管理。结合第三次全国国土调查成果和郊野单元村庄规划编制，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，探索编制集体经营性建设用地储备项目专项规划，建立储备项目库及更新管理机制，实施入市“一张图”管理。

（三）开展郊野单元规划专项编制，优化规划编制流程

郊野单元规划是乡村地区面向实施的详细规划，对于集体经营性建设用地项目，可针对特定建设内容进行局部区域的郊野单

元规划专项编制。编制过程应按照《上海市郊野单元村庄规划编制技术要求和成果规范（试行）》要求，明确项目范围，论证调整的必要性和合理性，明确国土空间用途管制准入条件，执行规划编制审批简易程序。在规划执行阶段，对于符合相关适用要求的调整内容，可在建设项目管理阶段，通过专家和专业部门论证等方式对相关规划内容予以确定，并完成图则更新，纳入上海市国土空间基础信息平台统一管理。

（四）编制入市年度计划，探索入市准备机制

区规划资源局会同镇（街道）根据国土空间规划、经济社会发展规划、产业发展布局、土地市场状况和土地所有权人意向，制定年度入市供应计划，经区政府审议后上报市规划资源局。编制入市供应计划，在统筹国有和集体建设用地数量的基础上，做好入市和成片开发土地征收的有机衔接，纳入年度建设用地供应计划，加强国土资源利用计划联动，年中可根据项目推进情况适当调整入市计划。建立农村集体经营性建设用地数据库，及时补充已入市地块的基本情况，掌握拟入市土地的权属、规划情况、土地承包情况等，摸清入市后备资源情况，地块实施前期准备可由所有权人自行或委托区土地储备机构等专业部门。探索建立农村集体经营性建设用地入市准备机制，有序控制入市节奏和规模。

（五）稳妥解决集体建设用地历史遗留问题

按照国家统一部署，有序实施集体经营性建设用地入市，在

充分尊重农民意愿的前提下，可依据国土空间规划，深入推进全域土地综合整治和低效建设用地减量化等工作，盘活农村存量建设用地空间资源，合理布局各类用途土地，推进基本公共服务均等化，支持农村一二三产业融合发展。稳妥解决消化和盘活存量建设用地，解决历史遗留用地问题。

（六）探索入市委托和民主决策机制

明确入市主体。农村集体经营性建设用地入市主体为农民集体，由依法登记的代表农村集体行使所有权的集体经济组织或其委托的其他法人组织代理实施入市工作。其中，农村集体经营性建设用地属于村集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；分别属于村内两个及以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权；属于镇、街道农民集体所有的，由镇、街道集体经济组织代表集体行使所有权。

区、镇人民政府（街道）应加强指导服务，探索由代表其所有权的农民集体委托授权具有市场法人资格的土地股份合作社、土地专营公司等作为入市实施主体统一经营管理，依据授权委托书明确双方权利义务关系，保障入市主体充分、公平行使权利，按照市场经济运行规范要求有序开展入市工作。

进行民主决策，保障农民集体参与权。尊重农民对入市、征收的选择权和合理诉求，维护农村集体经济组织的入市主体地位，防止其他组织未经授权代表农村集体经济组织实施入市。注重发挥基层党组织的领导核心作用，按照村民自治原则，加强自

主管理和民主决策，对入市动议、入市方案、授权委托、资金使用、收益分配等事项，须经本集体经济组织成员大会或成员代表大会出席人数五分之四以上同意并形成决议。集体经济组织应当按照农村集体资产管理有关规定，落实民主决策、财务公开和公示制度，入市地块成交价格、交易费用、税费交纳和收益支出等信息应及时向集体经济组织成员公示。

（七）探索入市规则和程序

开展入市征询，编制入市方案。入市地块出让前，入市主体应完成拟入市地块勘测定界，依法申请取得区规划资源局核发的规划土地意见书，征询区级部门（发改、经委、农业、建设、规划资源、房管、生态环境、绿容、交通、交警、民防、卫生防疫、水务、科委、文物）、市级部门（地震、气象）等相关职能部门以及入市地块所在镇（街道）的意见，编制出让方案。入市主体可以委托或自行组织地块出让前部门征询和编制出让方案。方案内容应当载明宗地的土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易方式、交易委托、入市价格、集体收益分配及地上建筑物处理办法等内容，并附相应行业管理部门出具的规划条件、产业准入和生态环境保护方面的意见。

合理评估入市价格，建立评估技术规范。区规划资源局委托具有土地估价专业评估机构进行入市土地市场评估，并根据土地评估价格，确定入市起始价格或标底（底价）。可依据上海市城乡建设用地基准地价（2020年），结合入市实际和入市用途目录，

参照国有建设用地，深化细化入市价格评估要求和技术规范。

提出入市申请，加强入市研判。入市主体应向区规划资源局提出入市申请，提供土地权属证明材料、入市决议、出让方案、出让预合同、监管协议等申请材料。区规划资源局应会同有关部门进行审核，包括民主决策程序、国土空间规划、用途管制要求、产业准入要求、投资运营要求、生态环境保护、收益分配情况等其他入市基本条件。审核通过后，上报区政府形成入市审核意见。其中，涉及经营性用地的，由市土地交易中心组织相关部门进行入市研判。从地块符合规划批准情况、涉及农转用手续办理情况、地块前期动拆迁实施情况等方面，分析土地出让的合规性和合理性。同时对纳入出让条件的项目建设、功能业态、运营管理等要素是否符合公平原则进行研判。

签订入市合同，建立监管机制。受让人应按照成交确认书或中标确认书约定的时间签订出让合同和监管协议。出让合同应由出让人、受让人共同签订，合同文本报区规划资源局备案。监管协议应由出让人、受让人、青浦区规划资源局共同签订。受让人应按出让合同、监管协议约定的开发期限、土地用途及相关土地使用条件开发利用土地，科学合理开发和利用土地，不得损害国家、集体和其他人的利益。受让人不得擅自更改规划建设条件，因规划调整等原因，确需改变土地用途或变更容积率等规划条件的，参照国有建设用地改变土地用途、变更容积率的程序办理相关审批手续。

办理规划许可，严格用途管制。集体经营性建设用地使用权受让人完成合同签订并缴清土地价款和相关税费后，向区规划资源部门申请办理乡村建设规划许可证，依法办理开发建设需要的其他事项。集体经营性建设用地使用权人应当严格按照国土空间规划确定的用途使用土地，严禁擅自改变规划条件。依法批准改变规划条件的（含开发建设地下工程），必须重新签订出让合同或补充合同，集体经营性建设用地使用权受让方补缴土地价款及相关税费。

办理不动产登记，严格信息申报。受让人在缴清相关费用后，与出让人及时签订《交地确认书》，依照不动产登记相关规定，向土地所在地不动产登记机构申请集体建设用地使用权登记。地上合法建造的建筑物、构筑物及其附属设施，可以依法申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记。

农村集体经营性建设用地使用权可设定抵押权，由区发改委（金融办）制定农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理办法。农村集体经营性建设用地使用权抵押登记参照国有土地使用权抵押登记办法的有关规定，由不动产登记机构办理。

（八）健全城乡统一建设用地市场

农村集体经营性建设用地入市与国有建设用地实施统一规则、统一程序、统一平台、统一监管，推动集体建设用地使用权交易纳入统一土地交易市场。

（九）探索集体建设用地多元交易方式

商业、办公、乡村旅游等经营性用地应采取公开招拍挂方式出让，位于乡村振兴示范村等有风貌管控要求的重点地区，可采用附带经批准的规划设计方案或基础设施要求、功能建设要求、运营管理要求的方式实施出让。营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业类用地，可采用协议出让方式供地，供地计划公布后，同一宗地有两个或者两个以上意向用地者的，应采取公开招拍挂方式出让。产业项目类工业用地和产业项目类研发用地采取“带产业项目”挂牌方式供应；标准厂房类工业用地、通用类研发用地通过公开招拍挂方式供应，其中出让给园区平台和领军企业的，可采用“带产业项目”挂牌方式供应。保障性租赁住房参照国有建设用地相关规定供地。

（十）维护农民和市场主体合法权益

除法律和行政法规另有规定、合同约定的外，农村集体经营性建设用地使用权一般不得提前收回。依照法律法规规定，因国家公共利益需要征收为国有并提前终止合同的，应按届时土地征收规定，给予农村集体经济组织和集体建设用地使用权人相应补偿。因乡（镇）村公共设施和公益事业建设等需要收回农村集体经营性建设用地使用权的，应依法给予土地使用权人合理补偿。合同约定的出让年限届满，土地使用者需要继续使用入市地块的，应在届满前一年提交续期申请书，同意续期的，应重新签订出让、租赁等合同及监管协议，支付有偿使用费并办理土地登记手续。

（十一）完善土地增值收益调节金收缴和使用管理

区财政局会同区规划资源局研究制定收益调节金征收和使用实施细则，探索农村持续发展及农民增收机制、公共服务配套设施建设与国有土地同责机制以及不同区域间土地增值收益的平衡机制，兼顾近期与远期、公益性与经营性、入市地块所在区域与整个地区间的关系，综合考虑形成土地增值收益等因素，确定合理比例收取土地增值收益调节金，实现国家与集体收益基本平衡。土地增值收益调节金主要用于农民集中居住、乡村振兴示范村建设、高标准农田建设、现代种业提升、农村人居环境整治、农业高质量发展、全域土地综合整治等。

（十二）规范农村集体收益内部分配

农村集体经营性建设用地入市收入扣除土地增值收益调节金以外部分，归农村集体经济组织所有，并纳入农村集体资产统一管理，接受集体内部审计监督和政府监管。按照农村集体资金资产资源管理的有关规定，依法履行民主决策程序。区农业农村委应兼顾集体和成员个人利益、壮大集体经济、促进农民增收的原则，研究制定集体经济组织民主管理和土地增值收益集体分配办法，合理确定集体与个人分配比例，完善村集体资产管理使用监督制度，建立集体经济组织成员认可的合理利益分配机制。

四、试点实施步骤

试点工作为期两年，按照 2024 年底完成试点总结的时间节点，明确试点推进计划，共分为准备部署、组织实施、试点总结

三个阶段。

（一）准备部署阶段（2023年4月底前）

2023年4月底前，制定《上海市青浦区农村集体经营性建设用地入市试点推进方案》，细化任务目标和实施计划，报区政府审查通过后印发实施。建立试点工作区级、协调机制，明确工作机构。

（二）组织实施阶段（2023年4月-2024年12月）

召开试点工作动员部署会，对试点工作进行全面部署动员。结合最新国家及市级入市政策，区级职能部门各司其职，修订完善集体经营性建设用地入市管理办法、土地增值收益调节金征收和使用规定、民主管理、入市收益分配管理规定、集体经营性建设用地使用权抵押贷款等配套政策文件。深入了解各街镇、农村集体经济组织对农村集体经营性建设用地入市的意愿，为集体经营性建设用地入市做好前期准备，在此基础上编制年度入市计划，经区政府审议后报市规划资源局。根据年度入市计划，定期跟踪入市地块进度，及时向试点工作小组反馈问题。

（三）试点总结阶段（2024年10月-12月）

实行改革试点年度评估制度，及时总结上报工作进展和成果情况。及时总结完善试点经验，力争在体制机制上实现创新，在政策层面上实现突破。2024年10月前，结合工作方案中明确的任务目标，对照评估完成情况，进行试点成效和经验总结，形成全面系统的总结报告，总结报告应包括试点总体成效、制度建设

情况、政策文件制定情况、试点案例、问题建议等内容，报送市规划资源局。

五、试点保障措施

（一）加强组织领导

建立区级领导小组机制。成立区试点工作领导小组，由区政府主要领导任组长、相关领导任副组长，区规划资源局、区农业农村委牵头，区发展改革、财政、金融、产业、建管、生态环境等部门主要领导任成员的领导小组，办公室常设在青浦区规划和自然资源局。领导小组主要负责推进实施农村集体经营性建设用地入市试点的各项具体任务，制定试点工作方案，细化任务目标和实施计划，建立协调和监管机制，加强试点宣传，明晰入市规则，研究制定或深化完善政策细则，落实市级部门交办的其他任务。

（二）协同开展各项改革

区规划资源局负责制定入市年度计划，规范入市程序，落实入市具体工作；区发改委（金融办）负责抵押融资业务指导；区农业农村委做好农村土地民主管理、集体资产管理、土地增值收益分配指导工作；区财政局负责土地收益征缴业务指导并落实试点工作经费。各镇（街道）负责具体地块的入市工作，负责指导村级组织土地民主管理的各项工作。根据土地全生命周期管理要求，落实“用地清单制”改革，各相关职能部门提出的各项建设管理、功能管理、运营管理、环境保护、转让管理和违约处置等要

求，按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，实施土地出让后续监管。

（三）强化宣传引导

改革试点工作社会关注度、敏感度高，一方面要充分调动集体经济组织和用地企业的积极性、主动性，特别是让村干部、入市意向人了解入市程序、意义；一方面要稳妥做好宣传报道，同时要加强舆情监测，发现问题及时报告，正确引导舆论。充分利用好规划、土地及法律等专业的科研力量，开展研究和试点评估。

（四）加强试点监管

坚决防止搞暗箱操作，或以长租、低价、“阴阳合同”等方式，掏空农村集体经济组织资产，削弱农村土地集体所有制；防止由少数人操控，单独或个人非法处置，侵占入市土地及其收益，损害农民合法权益；防止污染环境、高耗能高排放项目向农村转移，破坏乡村风貌。监察部门应当严肃查处试点工作中的各类违法违纪行为。

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区监察委、区法院、区检察院。

青浦区人民政府办公室

2023年6月21日印发
